

University of Groningen

In Concept

Rauws, W.S.; Waterhout, B.; de Jong, M.

Published in:
Planning van de toekomst

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Rauws, W. S., Waterhout, B., & de Jong, M. (2011). In Concept: Over het herontdekken van de waarde van ruimtelijke concepten in een dynamische netwerksamenleving. In G. Bouma, F. Filius, E. Vanempen, & B. Waterhout (editors), *Planning van de toekomst* (blz. 409-420)

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

In concept

Over het herontdekken van de waarde van ruimtelijke concepten in een dynamische netwerksamenleving

Stellingen:

1. Ook in een niet maakbare samenleving is er behoefte aan ruimtelijke concepten.
2. De bekende en vertrouwde concepten vragen om een herijking.
3. Om conceptvorming te laten slagen moet de planoloog afstand nemen van zijn expertrol en concepten samen met gebiedspartners ontwikkelen.
4. Ruimtelijke concepten zijn in een netwerksamenleving alleen van waarde wanneer de drang naar gebiedsafbakening losgelaten wordt: het gaat om betekenisvolle knooppunten.
5. Het is een misverstand dat ruimtelijke concepten afgeronde streefbeelden zijn, concepten dienen concept te blijven en vragen om continue evaluatie en bijstelling.
6. De rol van de planoloog is die van verbinder tussen belangen onderling en met de ruimtelijke kwaliteit.

Ward Rauws, Rijksuniversiteit Groningen – w.s.rauws@rug.nl

Bas Waterhout, TU Delft – b.waterhout@tudelft.nl

Martine de Jong, Twynstra Gudde – mjd@tg.nl

De ruimtelijke planning heeft dankzij haar inhoudelijke, inspirerende en richtinggevende concepten een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van Nederland. Met de opkomst van de netwerksamenleving is er echter steeds meer discussie ontstaan over de waarde van concepten. Traditioneel werden concepten aan de tekentafel bedacht door de planoloog als expert. Alomvattende concepten met vaak een generieke waarde en een heldere gebiedsafbakening. Wat is nog de betekenis van deze concepten als initiatieven van onderop, organische ontwikkeling en regiospecifieke kansen steeds belangrijker worden? Wat zouden de ingrediënten van een nieuwe generatie concepten kunnen zijn? En niet onbelangrijk: Welke rol is nog weggelegd voor de planoloog? Een eerste proeve van een andere manier van werken met concepten.

In concept

Over het herontdekken van de waarde van ruimtelijke concepten
in een dynamische netwerksamenleving

Een belangrijke kracht van de ruimtelijke planning is haar vermogen actoren, belangen en functies te verbinden rond toekomstperspectieven voor ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke concepten spelen hierbij een wervende, structurerende en stimulerende rol (Zonneveld, 1991; Van Duinen, 2004; Beeftink et al. 2011, in druk). Concepten zijn streefbeelden voor ruimtelijke ontwikkeling en zijn gebaseerd op de dan geldende planologische basisprincipes. Met concepten kunnen kansen worden benoemd en kan een gemeenschappelijk verhaal worden gecreëerd. Concepten geven daardoor vertrouwen en logica aan investeringen van actoren. Kenmerkend is de kernachtige wijze waarop toekomstperspectieven in beeld en woord worden gevangen. Dat geeft concepten hun sterke communicatieve waarde (Zonneveld & Verwest, 2005). Echter, de functie en inhoud van ruimtelijke concepten staat onder druk en inherent daaraan ook de verbindende en ook sturende rol van ruimtelijke planning.

Verschillende maatschappelijke, economische en institutionele verschuivingen hebben er toe geleid dat ruimtelijke ontwikkeling steeds meer wordt begrepen als een onderdeel van een complexe, continue veranderende wereld (Hillier, 2007; De Roo & Rauws, 2010). In zo'n dynamische wereld is het lastiger om met eenduidige, generieke en van bovenaf gedefinieerde concepten te komen. Bovendien is de kans dat dergelijke streefbeelden tot uitvoering komen kleiner. Als antwoord hierop zijn planologen zich steeds meer gaan richten op gebiedsspecifieke oplossingen. Dan gaat het om lokale initiatieven, gebaseerd op de 'eigen kracht' van de regio. Zo ontstaan overlappende, in-elkaar grijpende en deels conflicterende ruimtelijke patronen gedragen door fluïde en flexibele coalities, waar niet één doel, perceptie of belang domineert maar verschillende naast elkaar bestaan en waarin bovenal tijdelijkheid centraal staat.

Dit leidt er toe dat zowel de functie als de inhoud van ruimtelijke concepten opnieuw moeten worden doordacht. Immers, hoe kan de nationale overheid als onderdeel van verschillende en

verschuivende netwerken bijdragen aan lokale en regionale ruimtelijke ontwikkeling en daarbij tegelijkertijd de samenhang bewaken? Op lokaal niveau bestaat de uitdaging juist uit het ontwikkelen van een gebiedseigen profiel en zich te onderscheiden van andere gebieden. Maar, hoe kan in een wereld vol onzekerheden en dynamiek worden gekomen tot allianties die deze ontwikkelingen dragen?

In deze bijdrage analyseren we in hoeverre concepten kunnen helpen de uitdagingen op verschillende niveaus aan elkaar te verbinden en daarmee samenhangende ruimtelijke ontwikkeling stimuleren. Allereerst bespreken we uitvoeriger waarom ruimtelijke concepten ter discussie staan. De centrale vraag hierbij is welke waarden concepten hebben in de dynamische netwerkmaatschappij en de daaraan verbonden ruimtelijke patronen? En, stellen deze nieuwe eisen aan de inhoud en functie van concepten? Vervolgens presenteren we een aantal mogelijk pijlers voor een nieuwe generatie concepten en de hieraan verbonden condities. Tot slot, verkennen we de rol van ruimtelijke planners bij het ontwikkelen van deze concepten.

Conceptontwikkeling ter discussie

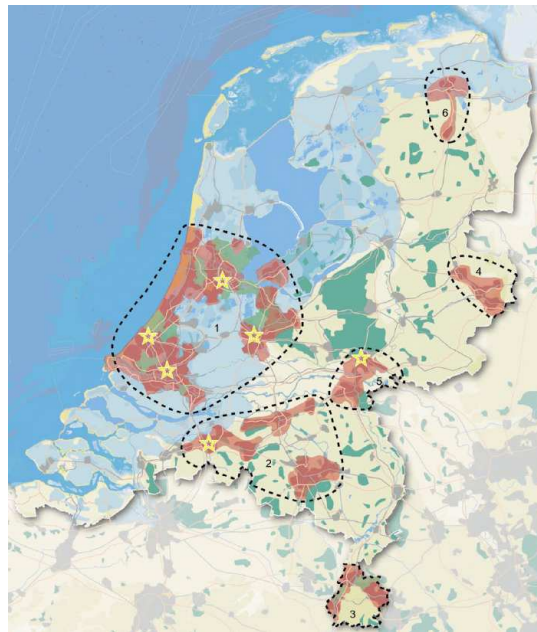
Ruimtelijke concepten hebben grote invloed gehad op de (ruimtelijke) ontwikkeling van Nederland (Faludi & Van der Valk, 1994). Gebundelde deconcentratie, woonerfwijken en de compacte stad, het zijn stuk voor stuk concepten waarmee de ruimtelijke planning zich tot kwartiermaker wist te positioneren in het oplossen van of duurzaam omgaan met vraagstukken voor de samenleving. Deze concepten, en de wijze waarop ze ontwikkeld zijn, delen echter een aantal kenmerken waarvan het de vraag is of die nog aansluiten op de wijze waarop ruimtelijke ontwikkelingen tegenwoordig voltrekken.

In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereld oorlog was huisvesting een belangrijk vraagstuk. Planologen en stedenbouwkundigen wisten met het concept 'gebundelde deconcentratie' en het systeem van stempelbouw invulling te geven aan de stijgende welvaart, bevolkingsgroei en een explosie van het forensenverkeer (Van der Cammen & De Klerk, 2003). De maakbaarheidsgedachte vierde hoogtij en ruimtelijke concepten werden ontwikkeld door een selecte groep experts met als doel ruimtelijke patronen te forceren. Het is een mechanisme dat in de huidige maatschappelijke context niet haalbaar en wenselijk is, wat mede tot uitdrukking komt in de communicatieve planning benadering (Healey, 1996; Woltjer, 2000). Toch lijken ruimtelijke professionals hun expertise moeilijk een andere plek te kunnen geven in het conceptvormingsproces. Nog al te vaak proberen planners ontwikkelingsstrategieën en concepten 'op te leggen' (Boelens, 2009). Dit leidt tot concepten die onvoldoende verbonden zijn met de verschillende coalities en hun percepties en verhalen. Uiteindelijk vormt het daarmee een barrière voor ontwikkeling op basis van de endogene kwaliteiten van een regio.

Een tweede discussiepunt is de geografische afbakening van concepten. Concepten zoals de compacte stad of nationaal stedelijke netwerken, zoals opgevat in de Nota Ruimte (hier komen we later nog op terug), kennen een sterke en statische afscheiding met hun omgeving. Het is de vraag of dit in de huidige (net)werkelijkheid nog zinvol is. Het concept 'compacte stad' staat voor een stapeling van functies en beoogt dat wonen, werken en recreëren in elkaars nabijheid plaatsvinden, de mobiliteitsbehoefte wordt teruggedrongen en het landelijk gebied gespaard blijft.

Echter, stad en land raken steeds verder geïntegreerd; fysiek, economisch en ook cultureel gezien (Hidding, 2006, Davoudi & Stead, 2002). Een stringente afbakening van wat stad is en wat land, lijkt dan ook niet meer recht te doen aan de diffuse en veranderende ruimtelijke relaties. Ook een zeer recente publicatie met bijdragen van zo'n twintig auteurs exclusief gericht op het compacte stad concept komt niet tot definitieve antwoorden rond de inzetbaarheid van dit concept (Boelens et al. 2011).

Eenzelfde soort conclusie kan worden getrokken voor de nationaal stedelijke netwerken die in de Nota Ruimte zijn benoemd (figuur 1). Hoewel mooi in aanzet ondergraaft het rijk haar poging meer netwerkgeoriënteerde concepten te ontwikkelen door de netwerken ruimtelijk af te bakenen. Hiermee wordt de cruciale beleidsvraag niet welke problemen worden aangepakt en hoe, maar of een gemeente er wel of niet bij hoort (Vrom-Raad 2008). Het eigen antwoord op de netwerksamenleving wordt zodoende zelf de nek omgedraaid door toch weer te denken in termen van alles inclusieve bestuurslagen. Kortom, de (statische) geografische afbakening van concepten is problematisch wanneer de maatschappij en haar ruimtelijke patronen worden begrepen als fluïde en overlappende netwerken. Eenzelfde soort redenering kan worden opgezet voor het Groene Hart concept dat met haar huidige harde buitengrenzen nauwelijks recht doet aan de rijke schakering en diversiteit binnen dit gebied.



Figuur 1: De zes ruimtelijk afgebakende stedelijke netwerken zoals benoemd in de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2004).

De tot nu toe aangehaalde concepten illustreren nog een derde discussiepunt. Hoewel ze inhoudelijk sterk verschillen, beschikken allen over een hoge mate van generieke toepasbaarheid. De onderliggende inrichtingsprincipes, het pakket van uitvoeringsinstrumenten en de rolverdeling – waarbij de regiefunctie van de overheid opvallend is – kunnen zonder problemen worden aangewend in alle uithoeken van het land. Dit betekent dat concepten vaak onvoldoende aansluiten op de gebiedsspecifieke kenmerken. Daarnaast geven ze geen richting aan de mogelijk complementaire wijze waarop gebieden zich kunnen ontwikkelen (Beeftink et al, 2011 in druk).

Verschuivingen in de interactie tussen ruimte en maatschappij

Aan de discussie over ruimtelijke, generieke en duidelijk afgebakende concepten liggen een aantal verschuivingen in de context waarin ruimtelijke ontwikkeling tot stand komt ten grondslag. Om de vraag te beantwoorden of ruimtelijke concepten ook in een netwerksamenleving van waarde kunnen zijn, is het belangrijk eerst zicht te hebben op deze maatschappelijke

veranderingen. Ten eerste worden ruimtelijke ontwikkelingen in toenemende mate beïnvloedt door internationale (economische) processen van globalisering en Europeanisering, of zijn een reactie daarop. Denk aan Natura 2000 gebieden of de nadruk op concurrerende steden. Dit kan leiden tot de nivellering van lokale verschillen en betekent dat ruimtelijke planners in moeten spelen op autonome, nauwelijks beïnvloedbare trends. Tegelijk ontwikkelt zich een tegenbeweging, lokalisering, waardoor de samengestelde trend ‘gelocalisering ontstaat’ (Swyngedouw & Beaten, 2001). Het omschrijft de behoefte van een onderscheidende identiteit en kwaliteit in een globaliserende wereld.

Daarnaast is de samenleving steeds meer horizontaal georganiseerd, ook wel de netwerksamenleving genoemd, die ons inziens nog steeds actueel is (Castells, 1996). Hierdoor is een hiërarchische sturing, waarin de overheid de regierol heeft, niet langer vanzelfsprekend (Salet et al. 2003). Beslissingen worden genomen in netwerken van actoren, publiek, privaat en maatschappelijk en op verschillende niveaus (Hooghe & Marks, 2001). Daar komt bij dat, aangemoedigd door de (neo)liberaliseringgolf, het gelijkheidsbeginsel in de Nederlandse planning steeds verder wordt losgelaten, zoals destijds eufemistisch verwoord in de nota ‘Ruimte voor regio’s’ (Ministerie EZ 1995). Gebieden worden geacht zich vanuit hun gebiedsspecifieke kwaliteiten te ontwikkelen, wat kansen biedt voor het benadrukken van ruimtelijke diversiteit.

Dit levert een perspectief op waarbij ruimtelijke ontwikkelingen niet voortvloeien uit een werkelijkheid zoals we die ontwerpen, maar veel meer het gevolg zijn van een werkelijkheid die zich ‘natuurlijk’ ontwikkelt door een combinatie van ‘flows’ (Beeftink et al. 2011, in druk). Gebieden worden gekenmerkt door een complexe mix van knooppunten, netwerken en identiteiten, waarbij verschillende relaties en percepties naast elkaar bestaan, samengegaan en conflicteren (Healey, 2007). Dit vraagt om sturingsmechanismen die (inter)nationale trends koppelen aan gebiedsspecifieke eigenschappen. Het vraagt ook om mechanismen die diverse netwerken op verschillende schalen en momenten met elkaar verbinden en weten te verleiden tot het aangaan van allianties. Kortom, een vorm van planning die prikkelend, open en adaptief is om te kunnen profiteren van veranderingen. Maar tegelijkertijd wel voldoende robuust om houvast te bieden voor investeringen en initiatieven en bijdraagt aan cohesie en synergie.

Wij denken dat de potentieel verbindende kracht van concepten daarom juist nu van grote waarde kan zijn. In een tijd waarin niet de overheid maar verschillende netwerken zelf kansrijke combinaties moeten ontdekken kunnen concepten een steun in de rug zijn (Hajer et al., 2010; Zonneveld & Verwest, 2005). Bovendien kunnen concepten verleiden en richting geven, omdat ze de complexe realiteit vangen in simpele beelden en teksten en daarmee het belang van specifieke functies en relaties benadrukken. Wel is duidelijk dat hiervoor een fundamenteel andere oriëntatie op de inhoud van concepten en, minstens zo belangrijk, het conceptvormingsproces noodzakelijk is. In het vervolg van dit paper worden drie aanknopingspunten verkend om de waarde van concepten in de ruimtelijke planning te versterken. Wij denken dat relationele concepten met een meer open karakter hierin de sleutel kunnen zijn.

1. Van conceptontwikkeling inside-out naar outside-in

Concepten worden veelal door planners zelf gezien als krachtige instrumenten en daarom ook vooral ontwikkeld binnen het planningsdomein. Vanuit de gedachte dat ruimtelijke ontwikkelingen zijn verbonden aan netwerken en allianties die beweeglijker zijn dan de formele planningstructuren, is het de vraag of deze manier van conceptontwikkeling nog wel houdbaar is.

Boelens (2009, 2010) stelt dat de Nederlandse ruimtelijke ordening te veel naar binnen is gericht om aan te sluiten bij de diversiteit en dynamiek van de netwerksamenleving. Met de ontwikkeling van een actor-relationale benadering probeert Boelens een alternatief te formuleren; planning van 'inside-out naar outside-in'. De actorgerichte benadering neemt de kracht van flexibele bottom-up allianties tussen zowel overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties als startpunt voor ruimtelijke planning. Geïnspireerd door het idee van 'associative democracy' wordt gezocht naar gemeenschappelijke (plannings)acties vanuit vrijwillige, zelf-organiserende bewegingen (Boelens, 2009). Het levert een planningsbenadering op die, volgens Boelens, niet vast zit aan traditionele bestuurslagen, beter aansluit bij de pluriformiteit van netwerken en hun behoeften en tot slot de afstand tussen overheid en burger verkleind.

De kritische analyse van Boelens van het Nederlandse planningssysteem maakt duidelijk dat conceptontwikkeling, als onderdeel van dat systeem, er onvoldoende in slaagt om aan te sluiten op de ruimtelijke dynamiek en onderliggende relaties. Het is de vraag hoe dit kan worden doorbroken. Boelens (2009) stelt dat allereerst het probleem door de maatschappij moet worden benoemd. Hij ziet hier een hoofdrol voor leidende actoren buiten de overheid, zodat het inside-out perspectief wordt doorbroken. Daarop aansluitend stellen Rauws et al. (2010) in hun zoektocht naar verbindende regionale concepten dat deze uit de regio zelf moeten komen, ontwikkeld en gedragen door gebiedsgebonden allianties. Verhaallijnen, deels gebaseerd op historische ontwikkelingen, vormen daarbij een belangrijk aanknopingspunt omdat ze gemeenschappelijke waarden uitlichten (zie ook Hajer et al 2010). Het associatieve aspect van concepten wordt daarmee belangrijker: wie voelt zich verbonden of wil zich verbinden?

Dat ruimtelijke planners niet de richting bepalen betekent niet dat ze buiten spel komen te staan. Ze krijgen wel een andere rol. Ze zijn niet langer de actoren die proberen ruimtelijke ontwikkelingen te sturen door middel van concepten. Er is een meer faciliterende rol weggelegd voor planners, waarbij ze brede allianties helpen problemen en wensen te benoemen en zij vanuit die behoefte hun eigen concepten kunnen ontwikkelen. Kortom, conceptontwikkeling vanuit zelforganisatie.

2. Van een gebiedsoriëntatie naar een nodale oriëntatie

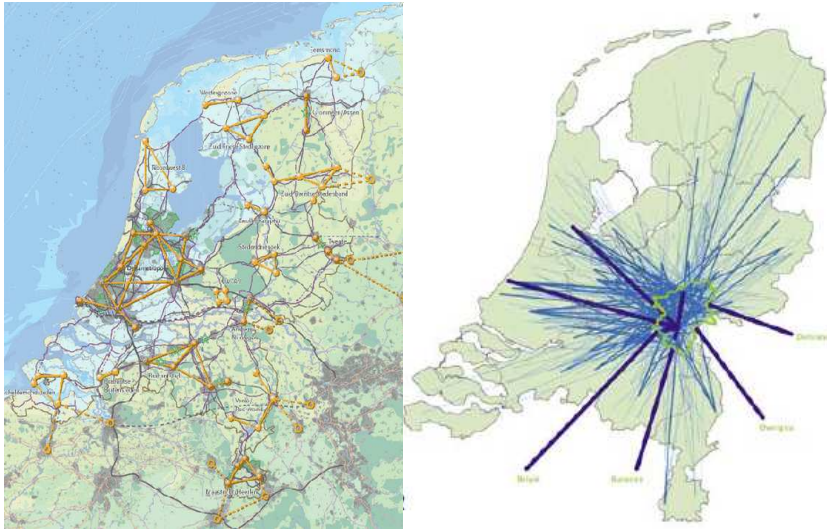
Al eerder hebben we gesteld dat ruimtelijke ontwikkeling te zien is als een onderdeel van overlappende en fluïde netwerken. Daarmee maken ruimtelijke elementen onderdeel uit van verschillende netwerken waarin ze verschillende functies kunnen hebben. Dit geldt ook voor de actoren. Zij kunnen onderdeel zijn van verschillende netwerken, waarin ze verschillende rollen aannemen. We hebben dus te maken met een pluriformiteit van ruimtelijke en institutionele relaties die ook nog eens veranderlijk zijn door de tijd heen. Conceptontwikkeling vanuit een gebiedsoriëntatie sluit onvoldoende aan op deze pluriformiteit. Zoals eerder duidelijk werd vallen

stad en land bijvoorbeeld nauwelijks meer te onderscheiden. Verschillende netwerken met een grote diversiteit aan relaties trekken zich weinig aan van gebiedsafbakeningen. Daarom wordt hier gepleit voor conceptontwikkeling op basis van knooppunten.

Het idee van knooppunten komt voort uit Castells' netwerktheorie (1996). Hij definieert knooppunten, in het kort knopen, als snijpunten van informatiestromen. Wood & Shearing (2009) kennen meer waarde toe aan knopen; ze worden gezien als een collectief – formeel of informeel – dat informatiestromen genereert. Ze richten zich hierbij in het bijzonder op centrale knopen waarbij meerdere netwerken bij elkaar komen. Centrale knopen hebben geen eenduidige rol of functie, maar zijn multifunctioneel en koppelen netwerken van verschillende niveau's aan elkaar. Daarbij het kan gaan om coalities van actoren en/of fysieke combinaties van ruimtelijke elementen. In het eerste geval kan worden gedacht aan buurtverenigingen, bedrijven of NGO's en in het tweede geval aan luchthavens, datacenters van Google of gehele steden. Knopen kunnen, maar hoeven dus niet, plaatsgebonden te zijn. Door hun centrale rol in verschillende netwerken vormen ze als het ware ankerpunten voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van deze en nieuwe netwerken.

Een knooporiëntatie is relatief robuust in contrast met een gebiedsoriëntatie, omdat centrale knopen minder gevoelig zijn voor verschuivingen in netwerken en de daaraan verbonden relaties. Ze zijn immers verbonden aan verschillende netwerken op verschillende niveaus. Met hun robuuste karakter beiden ze een interessant startpunt voor conceptontwikkeling. Daarnaast zijn centrale knopen in het bijzonder relevant omdat ze de krachten van verschillende netwerken kunnen combineren en daarmee een grotere invloed kunnen hebben op (ruimtelijke) ontwikkelingen (Burris et al., 2005).

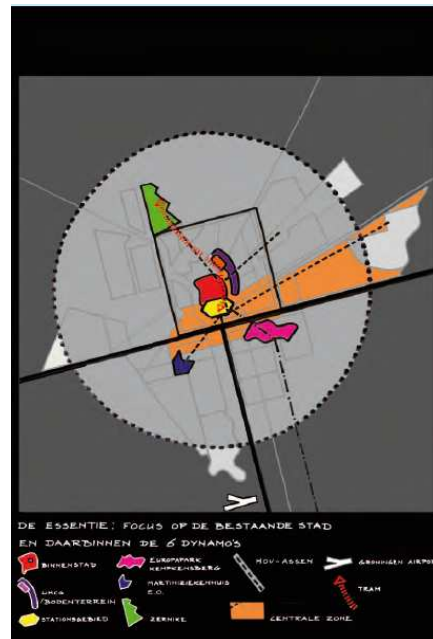
In het verleden zijn al verschillende concepten, bewust dan wel onbewust, gericht op een knooporiëntatie te ontdekken. Een voorbeeld is het al eerder genoemde concept stedelijke netwerken. Hoewel de uitwerking inconsequent is vanwege de koppeling aan gebiedsafbakening (zie ook: Zonneveld & Verwest 2005), blijft het onderliggende basisprincipe – het leggen van een relatie tussen ruimtelijk beleid en de netwerksamenleving – onverminderd actueel. De introductie van concepten als 'stedelijke netwerken' en 'polycentrische steden' kan gezien worden als een voorzichtige stap van plaatsgebonden concepten naar concepten op basis van knopen. "Anders dan het [concept] stadsgewest is dit stedelijk netwerk in principe onbegrensd en kent het geen vaste kern of centrale eenheid. Het gaat dus niet langer om de hiërarchische relaties tussen de centrale stad en zijn omgeving, maar om wisselende relaties tussen stedelijke kernen onderling" (Vrom-raad 2008, 24; zie ook: Van Duinen 2004). Dit laatste doet meer recht aan het kris-kras verplaatsingsgedrag tussen nieuw ontstane centra van verschillende aard en omvang en verstedelijkte zones met elk een eigen karakter, schaal en profiel. Een knooporiëntatie levert daarmee een flexibeler concept op dat toch in staat is invulling te geven aan de samenhang tussen ontwikkelingen op verschillende plekken en momenten (zie: figuur 2).



Figuur 2: Links de stedelijke netwerken uit de Vijfde Nota (Zonneveld & Verwest 2005, p210). Overigens wekken de verbindinglijnen nog steeds de suggestie van afbakening. Rechts een op het oog meer empirische kaart uit de Atlas Stedelijke Netwerken (VROM, 2006) waarin de verbindingen van de stedelijke netwerken met andere steden en regio's worden weergegeven.

Een voorbeeld op een lager schaalniveau is de structuurvisie van de stad Groningen, waarbij zes centrale knopen, dynamo's genoemd, een 'vliegwieleffect' moeten genereren voor ruimtelijke ontwikkeling (gemeente Groningen, 2009). Niet de ruimtelijke formatie staat daarmee centraal, maar vooral welke mogelijk relaties kunnen worden aangegaan met andere knopen, hoe die elkaar vervolgens in deze dynamo's kunnen versterken en tot innovaties kunnen leiden (Figuur 3). De intentie van knoopconcepten is dus niet zozeer gericht op het beïnvloeden van actoren ten behoeve van een ruimtelijk streefdoel, maar meer op het 'uitlokken' van mogelijk nieuwe relaties tussen netwerken als basis voor breed gedragen ruimtelijke ontwikkelingen.

Uit het bovenstaande kunnen twee belangrijke aandachtspunten voor conceptontwikkeling worden afgeleid. Ten eerste moeten netwerken en hun centrale knooppunten in kaart worden gebracht. Naast meer kwantitatieve technieken, zoals analyseren van (digitale) verkeersstromen of het aantal netwerkverbinding, kan 'Tracing' een aanvulling vormen door ook kwalitatieve relaties tussen knopen in kaart te brengen (zie Sanders, 2009). Ten tweede zal met behulp van concepten specifieke knopen moeten worden geactiveerd, zodat kennis, faciliteiten, capaciteiten, etc. worden verbonden om potentiële ontwikkelingen te 'triggeren'. Welke knopen conceptueel verbonden



Figuur 3: Zes dynamo's als uitgangspunt voor de structuurvisie van de stad Groningen (Gemeente Groningen, 2009)

moeten worden hangt af van de probleemdefinitie. Bij het versterken van de regionale economie hebben grote bedrijven, kamers van koophandel en innovatienetwerken wellicht centrale knoofuncties. Als in dezelfde regio de sociale weerbaarheid moet worden verhoogd ligt de centrale knoofunctie bij ondermeer onderwijsinstellingen, sport-, werkgelegenheids- en gezondheidsinstellingen.

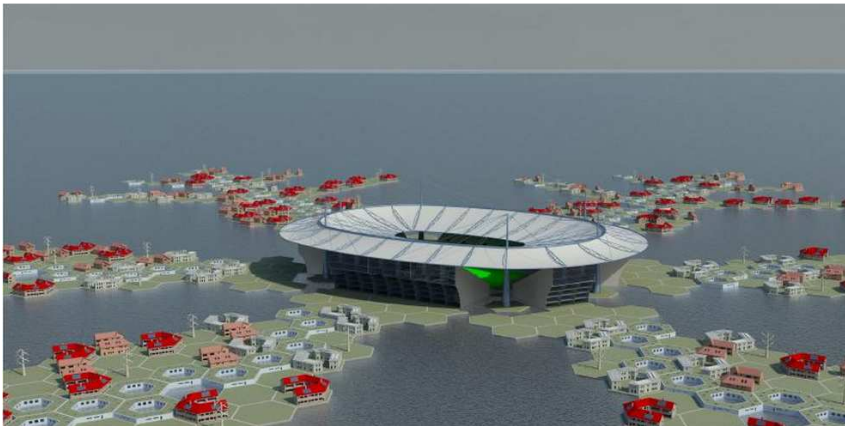
De kracht van concepten is dat ze door middel van eenvoudige, pakkende beelden en teksten percepties over de ruimtelijke werkelijkheid kunnen herdefiniëren. Daarmee zijn concepten een belangrijk middel om rond tot dan toe onbenutte knopen en potentiële verbindingen verhaallijnen op te bouwen, vaak met behulp van metaforen, die zorgen voor het ontstaan van ontwikkelingsgerichte coalities. Kortom, concepten zijn bij uitstek in staat nieuwe mogelijke relaties tussen knooppunten in beeld te brengen en aan te jagen.

3. Van eindbeelden naar evoluerende strategieën

Zoals gaande weg dit artikel duidelijk is geworden zijn er ten behoeve van de Nederlandse ruimtelijke ordening veel verschillende concepten ontwikkeld. Aan concepten geen gebrek en volgens critici schieten planners hierin door. Volgens hen ligt het ene plan nog niet op tafel of het volgende wordt al opgetuigd. Albrechts (2006) stelt daarnaast dat de overgang van beleidsontwikkeling naar implementatie gebrekkig is, waardoor belangrijke informatie en nuances verloren gaan. We sluiten ons aan bij deze kritiek. Daarbij is het proces van conceptvorming vooral gericht op de constructie van steeds nieuwe concepten en eindbeelden en minder op het evolueren en doorontwikkelen van bestaande concepten en situaties. Een nieuwe generatie concepten zou hier meer aan tegemoet moeten komen.

In een wereld waar verandering de constante is, wordt succes niet zozeer bepaald door een geoptimaliseerd concept maar vooral door het lerend vermogen. We hebben immers al geconcludeerd dat ruimtelijke patronen veranderlijk zijn en worden gedragen door fluïde en flexibele coalities. Wanneer we beogen met concepten de samenhang tussen verschillende patronen te versterken, dan moet er ruimte zijn concepten aan te passen aan de veranderende werkelijkheid. Daarmee wordt conceptontwikkeling een iteratief proces, waarbij monitoren, evalueren en aanpassen van bestaande concepten belangrijker wordt.

Uit onder andere studies binnen ecosysteem management en organisatieleer kan worden gedestilleerd welke elementen lerend vermogen kunnen vergroten. Allereerst moeten concepten niet te nauw worden gedefinieerd. Dit beperkt de mogelijkheid dat kansrijke alternatieve ruimtelijke relaties ontstaan. In de organisatieleer wordt hier aan gerefereerd als 'lean' versus 'open' organisatiestructuren (Staber and Sydow, 2002). Inhoudelijk gezien vraagt dit om kleinschaligheid en geleidelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij telkens nieuwe 'puzzelstukjes' worden bijgelegd terwijl het overkoepelende concept evolueert (zie bijvoorbeeld het concept drijvend olympisch park: figuur 4).



Figuur 4: Het concept van een drijvend Olympisch park voor de spelen van 2028. Aan het concept kunnen gemakkelijk nieuwe functie en verbindingen worden toegevoegd en de voorzieningen kunnen bovendien (deels) worden hergebruikt op andere locaties. Dit maakt dat het concept co-evolueert met haar omgeving in de tijd en ruimte (Bartels ingenieursbureau, 2010, zie: www.bartels-global.com).

Voorwaarde voor dergelijke concepten is de ondersteuning vanuit flexibele instituties die probleem georiënteerd zijn. Een adaptief governance framework, waarbij het volgens Folke et al. (2005) gaat om gedeelde verantwoordelijkheden in een netwerk van overheden en niet overheden van verschillende schaalniveaus. Regionale samenwerkingsverbanden, die worden aangepast of opgeheven als het probleem verandert, kunnen als voorbeeld worden gezien. Aan de hand van deze suggesties kan de potentie van concepten om te co-evolueren met de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek worden vergroot en daarmee de bijdrage van concepten aan ruimtelijke ontwikkeling in samenhang.

De uitdaging is om deze relatief open en flexibele concepten niet als een bedreiging te zien voor huidige beleidsarrangementen en bijbehorende machtstructuren, maar vooral als een kans om te kunnen blijven vernieuwen. Vanuit adaptief managementperspectief voor ecosystemen stellen Gunderson et al (1998) dan ook dat beleid vooral moet worden gezien als hypothesen en de daaraan verbonden acties als experimenten. Kortom, een nadruk op evoluerende strategieën in plaats van sluitende streefbeelden, levert een dynamischer perspectief op conceptontwikkeling op wat beter in overeenstemming lijkt met de veranderlijkheid van ruimte, maatschappij en de interactie daartussen.

Concepten herontdekt

Concluderend kan gesteld worden dat ook in een dynamische netwerksamenleving behoefte is aan ruimtelijke concepten. Deze concepten kennen echter andere uitgangspunten dan de traditionele concepten en komen op een andere wijze tot stand. Wat de juiste conceptuele invulling en werkwijze is, blijft een zoektocht en zal per probleem, per regio en per coalitie verschillen. In dit paper hebben we een drietal aanknopingspunten geformuleerd: een meer naar buiten gerichte benadering (planning inside-out naar outside-in), een sterkere focus op knooppunten in overlappende netwerken (nodale oriëntatie) en meer nadruk op het aanpassend en lerend vermogen van concepten (evoluerende strategieën). Concepten kunnen zodoende hun

verbindend vermogen herwinnen en verbindingen leggen tussen actoren en sectoren, tussen ruimtelijke schaalniveaus en in de tijd.

De zoektocht naar de invulling van de nieuwe generatie concepten is echter nog maar net begonnen. Er zijn nog vele vragen die beantwoord moeten worden. Bijvoorbeeld; wat voor eisen stelt de nieuwe generatie concepten in termen van visualisering en ruimtelijke analyse? In hoeverre kennen de nieuwe concepten nog een ruimtelijke neerslag? Hoe duurzaam zijn coalities en hoe kan wederzijdse afhankelijkheid worden gecreëerd en in stand worden gehouden. En hoe zit het met de democratische legitimiteit van beslissingen in deze coalities? Genoeg stof voor discussie en experimenten. De ervaringen rond het project Stedenbaan laten bijvoorbeeld zien dat de praktijk rond open, nodale en evoluerende concepten belangrijke eisen stelt aan continue proces- en netwerk bewaking.

Onze stelling is daarom dat concepten hun conceptstadium moeten blijven behouden en niet opgevat kunnen worden als afgeronde, sluitende streefbeelden voor de toekomst. Juist wanneer met concepten tussentijds kan worden ingespeeld op de belangen van coalitiepartners, veranderende omstandigheden en gebiedsspecifieke kansen, wordt hun waarde groter. Dit vraagt wel om een kritische en reflecterende houding van de planoloog en een bereidwilligheid om te leren. De planoloog zal ook meer dan voorheen zich moeten richten op de aanwezige belanghebbenden, waarbij de overheid slechts één van de partijen is. De professional onderscheidt zich van andere stakeholders doordat deze in staat is om de koppeling te leggen tussen de verschillende belangen enerzijds en de ruimtelijke, juridische en financiële contexten anderzijds. Juist door de netwerkbelangen te verankeren in de ruimte kunnen deze aan betekenis winnen en aan de hand van concepten worden vertaald in duurzame ontwikkelingsstrategieën.

Referenties

- Albrechts, L. (2006) Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects, *European Planning Studies* 14(10), pp: 1487-1500.
- Beefink, M.J., S. Hartman, W.S. Rauws & G. de Roo (2011, in druk) Van praal naar pracht. Zelforganisatie en regionale conceptontwikkeling in een tijdperk van dynamische ruimtelijke kwaliteit.
- Boelens, L. (2009) The urban connection: an actor-relational approach to urban planning, 010 publishers, Rotterdam
- Boelens, L. (2010) Theorizing practice and practicing theory: outlines for an actor-relational-approach in planning, *Planning Theory*, Vol. 9(1): 28-62
- Boelens, L., H. Ovink, H.L. Palsdottir & E. Wierenga (2011) Compacte stad extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Burris, S., P. Drahos, C. Shearing (2005) Nodal Governance, *Australian Journal of Legal Philosophy*, Vol. 30: 30-58
- Cammen, van der H., L. de Klerk (2003) Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot vinex-wijk. Het spectrum, Utrecht
- Castells, M. (1996) The rise of the network society, Blackwell, Oxford
- Davoudi, S., D. Stead (2002) Urban-rural relationships: an introduction and brief history, *Built Environment*, Vol. 29(4): 269-277
- Duinen, L. van (2004) Planning Imagery. The emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy, proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

- Faludi, A., A. van der Valk (1994) Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century. Kluwer, Dordrecht.
- Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, J. Norberg (2005) Adaptive governance of social-ecological systems, *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 30: 441-473.
- Grabher, G. (1993) *Rediscovering the social in the economics of interfirm*, in Gabher G. (Eds) *The Embedded firm: on the socioeconomics of industrial networks*, Routledge, Londen.
- Gunderson, L. Holling, C.S., Light, S. (1998) *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. Columbia University press, New York
- Hajer, M., J. Grijzen, S. van 't Klooster (2010) *Sterke verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*, 010 Publishers, Rotterdam
- Healey, P. (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations, *Environment and Planning B: Planning and Design* Vol. 23 (2): 217-234.
- Healey, P. (2007) *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relation planning for our times*. Routledge, Abingdon
- Hidding, M. (2006) *Planning voor stad en land*, Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Hillier, J. (2007) *Stretching beyond the horizon: A multiplanar theory of spatial planning and governance*, Aldershot: Ashgate.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001) *Multi level governance and European integration*, Rowman and Littlefield, Lanham
- Ministerie EZ (1995) *Ruimte voor regio's, het ruimtelijk economisch beleid tot 2000*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag.
- Rauws, W.S., M.J. Beeftink, S. Hartman (2010) *Crisis in de regionale planning: waar zijn de verbindende ruimtelijke concepten?* Plandag 2010, Amsterdam.
- Roo, G. de, W.S. Rauws (2010) *De orde voorbij... Over complexiteit, chaos en transitie in de ruimtelijke ontwikkeling*, book chapter in *Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam*, PMB Amsterdam.
- Salet, W., A. Thornley en A. Kreukels (2003) *Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions*, in Salet, W., A. Thornley & A. Kreukels (eds) *Metropolitan governance and spatial planning*, Spon Press, Londen
- Sanders, W. (2009) *Unmappables: connecting people to possible worlds*, in Boelens, L. *The urban connection: an actor-relational approach to urban planning*, 010 publishers, Rotterdam
- Staber, U., J. Sydow (2002) *Organizational Adaptive Capacity : A Structuration Perspective*, *Journal of Management Inquiry*, Vol. 11: 408-424
- Swyngedouw, E. en G. Baeten (2001) *Scaling the city: the political economy of 'global' development – Brussels Conundrum*, *European Planning Studies*, Vol. 9(7):827-849
- VROM-Raad (2008) *Wisselende coalities: Naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*, Advies 068, Den Haag
- Woltjer, J. (2000) *Consensus planning: the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate, Aldershot
- Wood, J., C.D. Shearing (2009) *De nodale politiefunctie*, *Justitiële Verkenningen*, Vol 35(1): 11-28
- Zonneveld, W. (1991) *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Patronen en processen*, Planologische Studies 9a, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut
- Zonneveld, W., F. Verwest (2005) *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van de ruimte in de Nederlandse planning*, Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers, Den Haag/Rotterdam
- Zonneveld, W. (2010) *Fragmentatie, en structuur; uitdagingen voor ruimtelijk onderzoeken beleid*, TU Delft